

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

505

Vragen van het lid **Van Baarle** (DENK) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de enorme toename van arbeidsuitbuiting in het afgelopen jaar* (ingezonden 14 september 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Wiersma** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 1 november 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 218.

Vraag 1

Bent u bekend met het nieuwsbericht «Aantal meldingen van arbeidsuitbuiting met 70 procent gestegen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Wat vindt u van het opmerkelijke feit dat het aantal meldingen van mensen, die in «onmenselijke omstandigheden» werkten, en soms ook hun inkomsten af moesten staan, met maar liefst 70% is gestegen ten opzichte van afgelopen jaren?

Antwoord 2

Eenzijds is het goed om te zien dat het aantal meldingen stijgt, daar dit betekent dat meer mensen zich durven te melden. Anderzijds schuilt achter iedere melding een persoonlijke tragedie waar wij als overheid tegen moeten optreden.

Vraag 3

Hoe verklaart u de opmerkelijke toename in het aantal arbeidsuitbuitingen van afgelopen jaar?

¹ RTL nieuws, 7 september 2021, «Aantal meldingen van arbeidsuitbuiting met 70 procent gestegen», (<https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5252705/arbeidsuitbuiting-cijfers-meldingen-nationaal-rapporteur>).

Antwoord 3

Arbeidsuitbuiting is een zogenaamd «dark number». Schattingen, opgenomen in de Staat van Eerlijk werk 2017 van de Inspectie SZW, lopen uiteen van enkele honderden tot circa 21 duizend gevallen². De Algemene Rekenkamer hanteert in een update van die ramingen 2 tot 21 duizend³. Het beleid en de activiteiten van de Inspectie SZW zijn erop gericht het herkennen van en melden van mogelijke situaties van arbeidsuitbuiting te stimuleren⁴. Het Coördinatiecentrum tegen mensenhandel (CoMensha) verzamelt jaarlijks cijfers over mogelijke slachtoffers van mensenhandel afkomstig van de politie, Inspectie SZW en hulporganisatie FairWork. Volgens CoMensha kwamen in 2020 vooral veel extra meldingen binnen via FairWork. De organisatie denkt dat de grote toename onder andere komt door de coronapandemie en daarmee verbonden (media)aandacht voor de positie van arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU. Ik deel deze analyse. In de maatschappij wordt er bij misstanden en slecht werkgeverschap vaak gesproken over arbeidsuitbuiting. Echter, in de wet is arbeidsuitbuiting in artikel 273f Wetboek van Strafrecht opgenomen als vorm van mensenhandel en voor een veroordeling moeten alle bestanddelen van dit wetsartikel worden bewezen. De meldingen zijn dus signalen van mogelijke misstanden die vervolgens worden verrijkt en geduid. Niet elke melding is daarom strafrechtelijk gezien uiteindelijk als «arbeidsuitbuiting» te kwalificeren.

Vraag 4

Wat gaat u doen om het gestegen aantal arbeidsuitbuitingen terug te dringen?

Antwoord 4

De toename die door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (NRM) wordt geconstateerd betreft meldingen. Of een melding daadwerkelijk een overtreding betreft, ernstige benadeling of arbeidsuitbuiting, hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval. De aanpak met betrekking tot arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling bestaat uit de volgende elementen.

De opsporingstak van de Inspectie SZW voert onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) strafrechtelijk onderzoek uit naar arbeidsuitbuiting. De Inspectie SZW beoordeelt alle meldingen die bij haar binnenkomen. Alle meldingen met mogelijke signalen van arbeidsuitbuiting worden vervolgens besproken in een gezamenlijk meldingenoverleg van opsporing en bestuursrechtelijk toezicht. Meldingen met opsporingsindicaties voor arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel, waarbij aanwijzingen zijn voor slachtofferschap in de zin van artikel 273f Sr, worden door de opsporingstak beoordeeld. Meldingen met signalen van arbeidsuitbuiting, waarbij geen aanwijzingen zijn voor slachtofferschap in de zin van artikel 273f Sr, worden binnen de Inspectie SZW bestuursrechtelijk beoordeeld in het kader van de aanpak van ernstige benadeling, en indien mogelijk van bestuursrechtelijke handhaving voorzien. Bij de aanpak kan ook een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten worden ingezet, in samenwerking met partners, zoals de politie, Belastingdienst en gemeenten. Die gezamenlijke ketenaanpak is essentieel. Daarom doet de Inspectie SZW ook veel aan voorlichting zodat ook ketenpartners signalen kunnen herkennen en men weet waar men terecht kan.

De stijging van het aantal meldingen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling betekent in ieder geval dat melders beter de weg weten te vinden naar zowel de NGO's als de overheid. Het terugdringen van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling heeft niet alleen te maken met het sanctioneren en stoppen van werkgevers, maar ook met voorlichting aan potentiële slachtoffers, het stimuleren van signalen en meldingen en van de uitgedragen sociale norm van een fatsoenlijke Nederlandse arbeidsmarkt.

Het aanpakken van de daders en het beschermen van slachtoffers van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is van groot belang. Er is hierbij een

² Zie pagina 8, Staat van eerlijk werk. Loon naar werken? | Rapport | Inspectie SZW.

³ Zie pagina 35, Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen | Rapport | Algemene Rekenkamer.

⁴ Zie pagina 19, Jaarplan Inspectie SZW 2020 | Jaarplan | Inspectie SZW en pagina 35, Jaarplan Inspectie SZW 2018 | Jaarplan | Inspectie SZW.

grote rol weggelegd voor beleidsmakers, bestuurders, toezichthouders en opsporingsinstanties, en de wens is dat meer en meer andere maatschappelijke organisaties en personen zullen bijdragen aan een eerlijke, gezonde en veilige Nederlandse arbeidsmarkt. De doorontwikkeling van de aanpak tegen Mensenhandel, waarin beleid, uitvoering, toezicht en opsporing samenwerken. Een van de resultaten van het Programma is de handreiking «Integrale Aanpak Arbeidsuitbuiting», daarnaast begeleiden we slachtoffers terug naar werk en agenderen we de positie van slachtoffers van ernstige benadeling. Het melden van arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling is niet altijd in het voordeel van de melder. De verwevenheid tussen werk en huisvesting is hierop van invloed, evenals de arbeidsmarktpositie in het land van herkomst. In lijn met de aanbeveling van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, werkt het kabinet aan een betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers, veelal arbeidsmigranten, niet alleen uit EU-lidstaten, maar ook van buiten Europa. Ook de Algemene Rekenkamer beveelt in haar rapport van eind september jl. aan om de positie van slachtoffers in de bestuursrechtelijke aanpak te verbeteren en meer hulp en bescherming te bieden. Er wordt daarom gewerkt aan maatregelen die de toegang tot het recht moeten verbeteren en de afhankelijkheid van arbeidsmigranten ten opzichte van de werkgever (veelal uitzendbureaus) zullen verminderen, bijvoorbeeld door het loskoppelen van het arbeids- en huurcontract.

Ook wordt in overleg met CoMensha gekeken of de beschikbare crisisbedden tevens beschikbaar kunnen komen voor slachtoffers van ernstige benadeling. De ervaringen van de Inspectie SZW laten duidelijk zien dat hulp en opvang van deze slachtoffers wenselijk is. Door interventie van de Inspectie SZW wordt de benadeling door de werkgever gestopt, maar is regelmatig de benadeelde vervolgens zijn/haar (onderbetaalde) werk en verblijfplaats kwijt en heeft dan mogelijk tijdelijke hulp nodig, bijvoorbeeld om terug te keren naar het land van herkomst.

In het regeerakkoord 2017–2021⁵ van het huidige demissionaire kabinet is 50 miljoen euro vrijgemaakt voor versterking van de handhavingketen van het Ministerie van SZW conform het Inspectie Control Framework (ICF). Vanwege het hierbij overeengekomen ingroeipad komt de volledige 50 miljoen euro vanaf 2022 structureel beschikbaar. De focus lag in de eerste jaren vooral op de uitbreiding van capaciteit op het domein van gezond en veilig werk. Vanaf 2020 ligt de focus op personeelsuitbreiding op het domein van eerlijk werk. Een van de vier ICF-doelen betreft eerlijk werk. Doelstelling is een verdubbeling van de inspectiedekking op eerlijk werk. De programmatische aanpak van arbeidsuitbuiting maakt hier deel van uit. Eind 2022 is de voorziene formatie voor de Inspectie SZW 1570 fte⁶. Structureel 50% is bestemd voor eerlijk werk⁷. Op grond van de meerjarenprogrammering 2019–2022⁸ en huidige risico-inschatting is circa 70 fte voor activiteiten van het programma Arbeidsuitbuiting. Daarbij is rekening gehouden met de relatieve verhouding tussen de verschillende disciplines en functiegroepen binnen de Inspectie SZW⁹. Daarenboven wordt circa 35% van de capaciteit van de opsporingstak ingezet voor arbeidsuitbuiting¹⁰.

De uitbreiding van de Inspectie SZW conform ICF loopt door tot in 2022. Gelet op de doorlooptijd van opleiden en de inwerktijd is de vuistregel dat inspecteurs en rechercheurs die in jaar n zijn geworven in jaar n + 1 operationeel inzetbaar zijn. Een deel van hen is momenteel in opleiding. De Inspectie SZW heeft een wervingsmodel opgesteld waardoor de capaciteitsinzet de komende jaren groeit naar de gewenste inzet op de verschillende domeinen in 2023.

Het is cruciaal dat de wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling van arbeidsuitbuiting wordt aangepast, zodat misstanden effectiever kunnen worden aangepakt. In de praktijk blijkt dat een veroordeling gebaseerd op artikel 273f Sr vaak niet haalbaar is. Er is een hiaat tussen arbeidsuitbuiting in de zin van mensenhandel enerzijds en bestuursrechtelijke handhaving

⁵ Kamerstuk 34 700, nr. 34.

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 35 570 XV, nr. 12, pagina 41.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 35 300 XV, nrs. 18 en 96, pagina 52.

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 35 000 XV, nr. 10, pagina 37.

¹⁰ Kamerstuk 34 775 XV, nr. 12, pagina 35.

anderzijds. Het gesegmenteerde instrumentarium sluit niet altijd aan op de problematiek die arbeidsuitbuiting in maatschappelijke zin vormt. Een werkbaar en integraal kader, waarin het bestuursrecht en strafrecht maximaal kunnen worden ingezet, is volgens de Inspectie SZW een cruciale randvoorwaarde voor een effectievere aanpak van malafide werkgevers en facilitators die werkenden (laten) uitbuiten.

Ik zet mij gezamenlijk met de Staatssecretaris en Minister van Justitie en Veiligheid in voor enerzijds het verbeteren van het wettelijke instrumentarium en anderzijds het beter inzetten van de bestaande instrumenten om ernstige benadeling van werknemers aan te pakken. Er heeft reeds een verkenning plaats gevonden omtrent het eventueel aanpassen van artikel 273f Sr. De uitkomst hiervan is op 1 juli jl. door de Staatssecretaris van J&V naar de Kamer gestuurd. Hierin is aangegeven dat het aanpassen van artikel 273f Sr om meerdere redenen mogelijk en wenselijk is. Verdere informatie met betrekking tot een eventuele herziening volgt in de voortgangsbrief van Samen tegen Mensenhandel van dit najaar. Voor de besluitvorming over herziening van artikel 273f Sr zijn echter een missionair kabinet en financiële dekking nodig.

Daarnaast draagt ook de implementatie van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten bij aan de strijd tegen arbeidsuitbuiting. Deze aanbevelingen hebben niet specifiek betrekking op arbeidsuitbuiting, maar maken het malafide werkgevers wel moeilijker.

Vraag 5

Schat u in dat het probleem in werkelijkheid mogelijk veel groter is en deze cijfers mogelijk slechts een klein deel van het daadwerkelijke probleem laten zien? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Arbeidsuitbuiting is een «dark number», zie antwoord op vraag 3.

Vraag 6

Wat vindt u van het feit dat het Openbaar Ministerie (OM) het onder druk zetten van werknemers en het verplichten om in het weekend door te werken onvoldoende vindt om te spreken van arbeidsuitbuiting?

Antwoord 6

In het algemeen is mensenhandel een ernstig delict en de bewijslast is blijkens de rechtspraak hoog. Er doen zich zeer schrijnende arbeidssituaties voor, die de hoge lat van mensenhandel niet halen omdat niet alle onderdelen van de delictsbepaling bewezen kunnen worden.

Als Minister doe ik geen uitspraken over besluiten van het OM, dat onafhankelijk en zelfstandig besluit welke zaken al dan niet voor de rechter gebracht worden. Desgevraagd geeft het OM aan dat het onderzoek naar de verdenking van mensenhandel is geseponeerd omdat er geen bewijs is gevonden voor hetgeen in de diverse aangiftes is gesteld.

Mensenhandel/arbeidsuitbuiting is een complex delict met een strafbedreiging van een gevangenisstraf van 12 jaar tot levenslang. Dat betekent dat niet elke misstand die vanuit de maatschappij bekeken arbeidsuitbuiting wordt genoemd dat strafrechtelijk gezien ook is. Er moet worden voldaan aan de bestanddelen van de delictsomschrijving: een handeling gepleegd met een ongeoorloofd middel (een zogeheten dwangmiddel) met het doel van uitbuiting. Of er sprake is van uitbuiting is afhankelijk van de aard en duur van de werkzaamheden, de beperkingen die aan de tewerkgestelde worden opgelegd en het financieel voordeel dat door de tewerksteller wordt behaald. Dwang is hiervan dus een belangrijk aspect.

Vraag 7

Kunt u specificeren wanneer u spreekt van arbeidsuitbuiting?

Antwoord 7

Arbeidsuitbuiting is een verschijningsvorm van mensenhandel (artikel 273f Wetboek v Strafrecht). In de wetenschappelijke literatuur over arbeidsuitbuiting worden wel twee vormen van arbeidsuitbuiting onderscheiden: de ene vorm bestaat uit «harmful exploitation» (waaronder slavernij, dienstbaarheid en gedwongen arbeid vallen), de andere bestaat uit «mutual advantageous

exploitation» (waaronder – kort gezegd – oneerlijk en excessief misbruik van een ander kan vallen).¹¹ Er moet worden voldaan aan de bestanddelen van de delictomschrijving: een handeling gepleegd met een ongeoorloofd middel (een zogeheten dwangmiddel) met het doel van uitbuiting. In de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn afwegingsfactoren geformuleerd om te beoordelen of in een individueel geval sprake is van arbeidsuitbuiting.¹² In ieder geval zijn van belang de aard en duur van de tewerkstelling, de beperkingen die zij voor de betrokkene meebrengt en het economisch voordeel dat daarmee door de tewerksteller wordt behaald.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het erg ingewikkeld is om arbeidsuitbuiting te bewijzen en het daardoor moeilijk is voor slachtoffers om hun recht te halen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Arbidsuitbuiting is een vorm van «mensenhandel», waarop een strafmaximum van twaalf jaar gevangenisstraf tot onder strafverzwarende omstandigheden levenslang is gesteld. Het gaat dus om een zeer ernstig strafbaar feit. In die zin is de bewijslast hoog. Ook de Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport dat de bewijslast hoog ligt, omdat bepaalde elementen zoals «dwang» en «het oogmerk van uitbuiting» moeilijk bewijsbaar zijn. Voor ogen moet worden gehouden dat in het geval van strafbare betrokkenheid van een tewerksteller bij het doen ontstaan of laten voortduren van een verboden arbeidssituatie, ook andere strafbare feiten dan mensenhandel in strafbaarheid voorzien. Te denken valt aan mensensmokkel (artikel 197a Sr), het laten verrichten van arbeid door een illegale vreemdeling (artikel 197b Sr), valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) en deelneming aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr), alsook bestuurlijke boetes en andere interventies bij overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet of de Arbeidstijdenwet. De omstandigheid dat in een individueel geval naar het oordeel van het OM vervolging van een tewerksteller voor mensenhandel niet haalbaar is, sluit dus niet uit dat die tewerksteller ter zake van het onderliggende feitencomplex wél voor één of meerdere andere feiten strafrechtelijk kan worden vervolgd. Daarnaast is het ook nog mogelijk dat het bestuursrecht aanknopingspunten biedt om eventuele overtreders van bijvoorbeeld arbeidswetten te beboeten.

Vraag 9

Wat gaat u doen zodat meer zaken over arbeidsuitbuiting aan de rechters worden voorgelegd en er zo jurisprudentie kan worden gecreëerd?

Antwoord 9

Het OM is verantwoordelijk voor het voordragen van zaken aan de rechter. Het OM stelt vast dat de bewijslast van mensenhandel hoog is; er is immers sprake van een ernstig delict. Van het OM heb ik vernomen dat wordt vervolgd als er voldoende bewijs is of als de rechter uit principieel oogpunt over de zaak moet oordelen. In de aangebrachte zaken ziet het OM genoeg ruimte om jurisprudentie te creëren.

Op basis van de huidige wet ligt de bewijslast voor arbeidsuitbuiting dus hoog. Alle bestanddelen van artikel 273f Sr moeten namelijk kunnen worden bewezen. Los daarvan is reeds een verkenning uitgevoerd om te bezien hoe een herziening vorm kan krijgen.

Zoals eerder aangegeven zetten wij in de tussentijd in op een hogere bereidheid om te melden en het verbeteren van het instrumentarium. Hieronder valt ook een betere bescherming van ernstig benadeelde werknemers, zoals de Algemene Rekenkamer ook benoemt. Hierdoor zou het mogelijk moeten worden om arbeidsuitbuiting beter te bestrijden.

¹¹ Vgl. de conclusie van het Parket bij de Hoge Raad van 4 december 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1514, punt 16.

¹² Vgl. het arrest van de Hoge Raad van 27 oktober 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI7099, rechtsoverweging 2.6.1.